

Auswirkungen von Freihandelsabkommen: Analyse der Einschätzungen in den Botschaften des Bundesrates 2000–2014

Christian Hirschi | *Der Beitrag untersucht, wie die Auswirkungen von Freihandelsabkommen (FHA) in den Botschaften des Bundesrates an das Parlament geprüft und bewertet werden. Es zeigt sich, dass die Botschaften entlang der Vorgaben des Botschaftsleitfadens stark standardisiert sind. Die erwarteten Auswirkungen der dem Parlament zur Genehmigung vorgelegten FHA werden vorwiegend in grundsätzlicher Art – d. h. generell und wenig auf den konkret vorliegenden Fall bezogen – beurteilt. Besonders die zu erzielende Vermeidung oder Beseitigung von Diskriminierungen von Schweizer Unternehmen auf ausländischen Märkten wird nicht am konkreten Einzelfall geprüft. Da eine Quantifizierung der Auswirkungen von FHA oft nur sehr beschränkt möglich ist und die zukünftige Entwicklung von Handelsbeziehungen zwangsläufig mit grossen Unsicherheiten verbunden ist, wäre eine stärker auf Szenarien abgestützte Einschätzung der Auswirkungen in den Botschaften prüfenswert.*

Inhaltsübersicht

- 1 Einleitung
- 2 Freihandelsabkommen und Anforderungen an die Wirkungseinschätzung
- 3 Methodisches Vorgehen
- 4 Auswirkungen von Freihandelsabkommen
 - 4.1 Formale Merkmale der Botschaften
 - 4.2 Substanzielle Informationen zu Auswirkungen
 - 4.3 Informationen zu Partnerstaaten und Diskriminierungen
 - 4.3.1 Typen von Botschaften (Clusteranalyse)
 - 4.3.2 Erklärende Faktoren zum Inhalt der Botschaften (statistische Analyse)
- 5 Diskussion

Anhang:

Typologie der untersuchten Botschaften

Kriterien zur Erfassung von Informationen zu den primären Zielen von FHA

1 Einleitung¹

Seit den stockenden Verhandlungen zu weiteren Handelsliberalisierungen im Rahmen der Welthandelsorganisation (WTO) werden vermehrt bilaterale oder regionale Freihandelsabkommen (FHA) abgeschlossen.² Die Schweiz als aktive Freihandelsbefürworterin baute in den vergangenen Jahren stark auf dieses ausenwirtschaftspolitische Instrument. Der überwiegende Teil der Schweizer FHA sind Abkommen der Europäischen Freihandelszone (EFTA). Daneben verfügt die Schweiz über bilaterale FHA mit der Europäischen Union, den Färöern sowie Japan und China. Insgesamt stehen für die Schweiz heute (Stand August 2017) 28 FHA

mit insgesamt 38 Partnerstaaten ausserhalb der EFTA und der EU in Kraft. Kein Land verfügt weltweit über mehr FHA (WTO 2017).

Dadurch hatte sich auch das eidgenössische Parlament in den vergangenen Jahren vermehrt mit der Freihandelspolitik zu befassen. Es genehmigt gestützt auf Artikel 184 Absatz 2 BV die vom Bundesrat verhandelten FHA. Zwar wurde bisher der Abschluss von FHA zur Stärkung der Schweizer Exportwirtschaft von breiten Kreisen begrüsst. Es gibt jedoch auch in der Schweiz Anzeichen für eine Politisierung der Debatte. Zum einen mehren sich globalisierungskritische Stimmen, die mögliche negative Folgen solcher Abkommen für einzelne Wirtschaftssektoren im Inland beklagen und den Abbau von sozialen und ökologischen Standards befürchten. Zum anderen monieren umwelt- und entwicklungspolitische Organisationen mögliche negative Auswirkungen von FHA auf die Umwelt- und Arbeitsbedingungen in Entwicklungs- und Schwellenländern.

Ökonomische Studien attestieren FHA grundsätzlich eine handelsfördernde Wirkung. Kontrovers diskutiert wird hingegen die Frage, welche Wirtschafts- und Gesellschaftszweige von Freihandel in welchem Masse profitieren (Binswanger 2009; Bergstrand/Baier 2010; Egger et al. 2011; Senti 2013; Cottier et. al 2014; SECO 2016). Neben solchen empirischen Studien gibt es eine stärker normativ geprägte Diskussion darüber, inwiefern FHA auch soziale und ökologische Mindeststandards enthalten sollen (Braunschweig 2009; Schmieg 2014; Bürgi 2017).

Kommt es zu einem erfolgreichen Abschluss von Freihandelsverhandlungen, wird das Verhandlungsergebnis – also das ausgehandelte FHA – dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet. Dies geschieht in der Form einer Botschaft des Bundesrates an das Parlament. Damit das Parlament das Verhandlungsergebnis beurteilen kann, benötigt es Informationen, die es ihm ermöglichen, den erwarteten Nutzen des FHA und allfällig damit verbundene Kosten zu beurteilen. Das Parlament selbst kann am verhandelten FHA keine Änderungen mehr vornehmen. Es kann das Abkommen nur als Ganzes annehmen oder ablehnen. Allenfalls kann es vom Bundesrat Nachverhandlungen verlangen (Direktion für Völkerrecht 2015, 25).

Vor diesem Hintergrund beauftragte die Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N) im Januar 2015 die Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK) mit einer Evaluation zu den Auswirkungen der Freihandelsabkommen (PVK 2016a, 2016b; GPK-N 2017). Gleichzeitig untersuchte die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK) die Informationen zu den Auswirkungen in den Botschaften des Bundesrates und stellte fest, dass diese oft ungenügend sind. Zudem gibt es grosse Qualitätsunterschiede zwischen den Botschaften (EFK 2016, 42–66). In Absprache mit der PVK klammerte die EFK in ihrer Untersuchung die Botschaften zu den FHA aus; diese wurden als Teil der PVK-Evaluation überprüft.

In diesem Beitrag wird die von der PVK vorgenommene Prüfung der Botschaften zu den FHA vorgestellt. Und zwar werden mit einer Inhaltsanalyse alle Botschaften untersucht, die der Bundesrat im Zeitraum 2000 bis 2014 dem Parlament zur Genehmigung von FHA vorlegte. Es werden folgende Fragen behandelt:

- Welche Anforderungen bestehen im Rahmen des Genehmigungsprozesses von FHA betreffend die Einschätzung der Auswirkungen der FHA? Wie sind diese Anforderungen zu beurteilen?
- Wie schätzen Bundesrat und Verwaltung die Auswirkungen von FHA in den Botschaften an das Parlament ein und wie sind diese Einschätzungen aufgrund der betreffenden Anforderungen zu bewerten?
- Wie sind die gemachten Einschätzungen zu den FHA im Vergleich zu den Ergebnissen der EFK-Untersuchung aus anderen Politikbereichen zu beurteilen?
- Welche zusätzlichen Anforderungen lassen sich anhand der Befunde für die Einschätzung der Auswirkungen zukünftiger FHA formulieren?

Der Beitrag ist wie folgt strukturiert. Im folgenden Kapitel 2 werden die bestehenden Vorgaben zur Einschätzung der Auswirkungen von FHA im Rahmen der Botschaften identifiziert. Kapitel 3 schildert das methodische Vorgehen bei der durchgeführten Inhaltsanalyse der Botschaften zu den FHA. In Kapitel 4 werden die Resultate der Analyse präsentiert. Zum Schluss werden in Kapitel 5 die Analyseergebnisse diskutiert und einige Folgerungen für die zukünftige Einschätzung der Auswirkungen von FHA abgeleitet.

2 Freihandelsabkommen und Anforderungen an die Wirkungseinschätzung

Verfassungsrechtliche Grundlage für den Abschluss von FHA bilden in erster Linie die Artikel 54 und 101 BV. Artikel 54 BV überträgt dem Bund eine umfassende Befugnis auf dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten. Nach Artikel 101 BV wahrt der Bund die Interessen der Schweizer Wirtschaft im Ausland. Für die Aushandlung der FHA ist der Bundesrat zuständig (Art. 184 BV). Innerhalb der Bundesverwaltung liegt die Federführung beim Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO). Es koordiniert die internationalen Verhandlungen, an denen auch die Eidgenössische Zollverwaltung (EZV), das Eidgenössische Institut für Geistiges Eigentum, das Bundesamt für Landwirtschaft, das Staatssekretariat für Migration und das Bundesamt für Umwelt beteiligt sind. Bei Verhandlungen im Rahmen der EFTA unterstützt das EFTA-Sekretariat in Genf den Verhandlungsprozess.

Mit dem Abschluss von FHA verfolgt der Bundesrat gemäss seiner Aussenwirtschaftsstrategie das Ziel, den ausländischen Marktzugang für Schweizer Unternehmen durch den Abbau von Handelshemmnissen zu verbessern und eine Schlechterstellung der Schweizer Unternehmen gegenüber ausländischen Kon-

kurrenten zu vermeiden. Bei der Wahl (potenzieller) Freihandelspartner stützt sich der Bundesrat (2005, 1127 f.) auf vier Kriterien:

1. die wirtschaftliche Bedeutung des Handelspartners;
2. das Ausmass der bestehenden oder drohenden Diskriminierungen von Schweizer Unternehmen gegenüber wichtigen Konkurrenten;
3. die Verhandlungsbereitschaft des Partnerlandes und die Erfolgsaussichten eines Abkommens;
4. weitere Erwägungen wie den erwarteten Beitrag eines FHA zur wirtschaftlichen Stabilisierung und Entwicklung im Partnerstaat oder generell die Übereinstimmung mit den Zielen der schweizerischen Aussenpolitik.

Nach Abschluss der internationalen Verhandlungen und der Abkommensunterzeichnung durch den Bundesrat (oder eine vom Bundesrat bevollmächtigte Person) erfolgt die innerstaatliche Genehmigung des FHA. Der Bundesrat überweist dafür eine Botschaft an das Parlament. Artikel 141 Absatz 2 des Parlamentsgesetzes (ParlG; SR 171.10) beschreibt die Anforderungen an die Botschaften des Bundesrates und verpflichtet diesen, substantielle Angaben zu machen, u. a. zu den Auswirkungen einer Vorlage auf die Grundrechte, die personellen und finanziellen Auswirkungen des Erlasses und seines Vollzugs auf Bund, Kantone und Gemeinden, die Auswirkungen auf Wirtschaft, Gesellschaft, Umwelt und zukünftige Generationen sowie die Gleichstellung von Frau und Mann.

Als administrative Weisung zur Umsetzung von Artikel 141 ParlG dient der *Botschaftsleitfaden* (Bundeskanzlei 2016). Er konkretisiert die Anforderungen an die Schilderung der Auswirkungen und verlangt zudem, dass die Grundlagen offengelegt werden müssen, die für die Wirkungsabschätzungen herangezogen wurden. Dadurch sollen die Aussagen zu den erwarteten Auswirkungen nachvollziehbar und überprüfbar werden (Bussmann 2009, 180). Der Leitfaden existiert seit 2005, wurde mehrmals aktualisiert und 2012 grundlegend überarbeitet (EFK 2016, 21).

Für das Abfassen von Botschaften zu völkerrechtlichen Verträgen wie den FHA steht im Botschaftsleitfaden ein spezifisches Schema zur Verfügung. Die Anforderungen an das Kapitel zu den Auswirkungen unterscheiden sich jedoch nicht von den übrigen Botschaften; der Botschaftsleitfaden verweist hierfür auf das allgemeine Botschaftsschema (Bundeskanzlei 2016, 49). Gemäss Botschaftsleitfaden werden im Kapitel «Auswirkungen» nur Angaben zu den Konsequenzen einer Vorlage gemacht, die *nicht in der primären Zielsetzung der Vorlage* liegen (Bundeskanzlei 2016, 20). Ausführungen zu den wesentlichen Zielsetzungen der Vorlage müssen gemäss Botschaftsleitfaden im ersten Hauptkapitel (bei den FHA in der Regel «Ausgangslage und Würdigung des Abkommens») beschrieben werden (Bundeskanzlei 2016, 15).

3 Methodisches Vorgehen

Wie Bundesrat und Verwaltung die erwarteten Auswirkungen von FHA einschätzen und dem Parlament darüber in den Botschaften berichten, ist im Folgenden Gegenstand einer Inhaltsanalyse. Und zwar werden alle Botschaften des Bundesrates zu den FHA, die seit dem Jahr 2000 in Kraft getreten sind, untersucht (vgl. Liste der untersuchten Botschaften im Anhang).

Die Inhaltsanalyse der Botschaftstexte stützt sich in einem ersten Schritt auf die von der EFK (2016) bei 50 ausgewählten Botschaften aus verschiedenen Politikbereichen durchgeführte Analyse. Die Typologien und Klassifizierungsregeln der EFK wurden übernommen und für die Inhaltsanalyse der Botschaften zu den FHA punktuell angepasst (PVK 2016b, 93–98). So lässt sich die Qualität der Informationen zu den Auswirkungen sowohl in formeller Hinsicht (Einhaltung der Vorgaben des Botschaftsleitfadens) als auch in qualitativer Hinsicht (Art der gemachten Aussagen: qualitativ vs. quantitativ, Nutzen vs. Kosten) beurteilen.

In Ergänzung dazu wird in einem zweiten Schritt die Analyse erweitert. Diese Erweiterung ergibt aus dem obigen Befund, dass Informationen im Bereich der primären Zielsetzung der Abkommen gemäss der Vorgabe des Botschaftsleitfadens nicht im Kapitel «Auswirkungen» zu schildern sind, sondern im ersten Hauptkapitel («Ausgangslage und Würdigung des Abkommens»). Hierfür werden zunächst alle Informationen zu den zentralen Zielen der FHA gemäss ausenwirtschaftspolitischer Strategie des Bundesrates identifiziert (vgl. Kriterien im Anhang). Dann werden die ermittelten Informationen mit einer Clusteranalyse gruppiert (Ward-Methode, siehe Stein/Vollnhals 2011). So sollen Muster in den Informationen gefunden werden und es wird geprüft, welche Botschaften sich bezüglich dieser Informationen inhaltlich am ähnlichsten sind. Mit einer statistischen Analyse wird schliesslich untersucht, ob es systematische Zusammenhänge zwischen ausgewählten möglichen Erklärungsfaktoren und den in den Botschaften enthaltenen Informationen gibt (t-test und ANOVA, siehe Hamilton 2013).

4 Auswirkungen von Freihandelsabkommen

Die Ergebnisse der Inhaltsanalyse werden wie folgt präsentiert. Zuerst werden einige formale Merkmale der Botschaften zu den FHA aufgrund ihrer inhaltlichen Struktur hervorgehoben. Anschliessend werden die Kapitel der Botschaften zu den «Auswirkungen» ausgewertet. Zum Schluss werden die Angaben zu den Auswirkungen auf die Handelsbeziehungen zu den Partnerstaaten sowie zur Beseitigung oder Vermeidung aktueller oder zukünftiger Diskriminierungen analysiert, die in den Botschaften ausserhalb des Botschaftskapitels «Auswirkungen» gemacht werden.

4.1 Formale Merkmale der Botschaften

Die vom Bundesrat verhandelten und unterzeichneten FHA werden entweder als eigenständige Botschaften oder im Rahmen des jährlichen Berichts über die Aussenwirtschaftspolitik dem Parlament zur Genehmigung unterbreitet. Die Berichterstattung zwischen diesen beiden Typen von Botschaften unterscheidet sich inhaltlich nicht grundlegend (PVK 2016b, 98–100). Hingegen haben sich generell die in den Botschaften gemachten Angaben zu Auswirkungen über die Zeit erweitert (vgl. Typologie der Botschaften im Anhang). So gibt es in den älteren Botschaften zu FHA kein übergeordnetes Kapitel «Auswirkungen». Einzelne Aspekte davon wie die finanziellen Auswirkungen auf den Bund und die Kantone sowie die volkswirtschaftlichen Auswirkungen wurden in separaten Kapiteln thematisiert. Im Gegensatz dazu weisen die jüngeren Botschaften ein eigenes Kapitel «Auswirkungen» mit verschiedenen Unterkapiteln auf (Auswirkungen auf den Bund; Auswirkungen auf die Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete; Auswirkungen auf die Volkswirtschaft; Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt).

Tabelle 1: Informationen zu den Auswirkungen in den FHA-Botschaften im Überblick

Bereich «Auswirkungen»	Anzahl Botschaften mit entsprechenden Angaben								
	Vorliegen von Angaben (= formelle Qualität)			Art der Angaben (= substantielle Qualität)					
	Begriff erwähnt	Eigener Abschnitt	Keine Auswirkungen	Qualitative Angaben	Quantitative Angaben	Monetäre Angaben	Nutzen / positive Auswirkungen	Kosten / negative Auswirkungen	Kosten-Nutzen-Verhältnis
Bund	23	3	0	23	22	22	0	23	0
Kantone, Gemeinden, usw.	23	4	23	23	0	0	0	0	0
Volkswirtschaft	23	23	0	23	2	2	22	1	20
Gesellschaft	3	3	0	1	0	0	1	0	0
Umwelt	3	1	0	3	0	0	3	0	0
Anzahl analysierte Botschaften	23	23	23	23	23	23	23	23	23

Tabelle 1 (linke Spalte) zeigt auf, wie die einzelnen Bereiche in den Botschaften zu den FHA abgedeckt werden. Aufgrund der Struktur und der Untertitel der Botschaften (vorgegeben durch den Botschaftsleitfaden) werden in allen untersuchten Botschaften die Auswirkungen auf den Bund, die Kantone sowie die Volkswirtschaft zumindest begrifflich erwähnt. Den volkswirtschaftlichen Auswirkungen wird in allen Botschaften ein eigenes Unterkapitel gewidmet. Dass die FHA keine finanziellen oder personellen Auswirkungen auf die Kantone und

Gemeinden hätten, wird in allen Botschaften explizit angeführt. Mögliche Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt werden erst in den neusten Botschaften thematisiert.

Diese formelle Qualität der Botschaften, die sich weitgehend aus der Weiterentwicklung des Botschaftsleitfadens ergibt, unterscheidet sich nicht grundlegend von jener der Botschaften in anderen Politikbereichen, wie sie von der EFK (2016, 44) überprüft wurde. Allerdings weisen die von der EFK geprüften Botschaften nur in rund einem Drittel der untersuchten Fälle (17 von 50) einen eigenständigen Abschnitt zu den volkswirtschaftlichen Auswirkungen auf. Bei den FHA als Handelsabkommen wird dieser Bereich in allen untersuchten Botschaften (23 von 23) in einem eigenen Abschnitt thematisiert. Umgekehrt werden in den Botschaften zu den FHA gesellschaftliche oder umweltbezogene Auswirkungen – wenn auch nur in sehr grundsätzlicher Form – erst seit Kurzem behandelt. In anderen Politikfeldern wird diesen Bereichen ein grösserer Stellenwert beigemessen.

4.2 Substanzliche Informationen zu Auswirkungen

Werden die einzelnen Aussagen in den Botschaften zu den Auswirkungen ausgewertet (Tabelle 1, rechte Spalte), zeigt sich, dass bei den FHA vor allem die erwarteten positiven wirtschaftlichen Auswirkungen von FHA hervorgehoben werden. Bei den wirtschaftlichen Vorteilen werden in allen Botschaften die verbesserten Absatzmöglichkeiten respektive der verbesserte Marktzugang für die Schweizer Exporteure in den jeweiligen Partnerstaaten betont. In den meisten Botschaften wird auch auf die verbesserte Wettbewerbssituation für Schweizer Unternehmen durch die Beseitigung existierender oder erwarteter Diskriminierungen gegenüber internationalen Konkurrenten verwiesen. Die erwarteten Zollentlastungen für Schweizer Unternehmen werden jedoch nur in 2 der 23 Botschaften (Mexiko 2001 und Chile 2003) monetär eingeschätzt (PVK 2016b, 103). Vereinzelt wird auf die erwarteten positiven Auswirkungen für Konsumentinnen und Konsumenten aufgrund tieferer Preise bei Importprodukten sowie für die Schweizer Unternehmen aufgrund des günstigeren Imports von Vorprodukten hingewiesen.

Bei den erwarteten Kosten wird in allen untersuchten Botschaften auf die mit den FHA verbundenen Zollausfälle für den Bund hingewiesen. Zudem werden die Zollausfälle monetär eingeschätzt, indem das bisherige Handelsvolumen mit den gewährten Zollreduktionen verrechnet wird. Oder es wird der bisherige Zollertrag ausgewiesen, der aufgrund der Zollbefreiung in Zukunft wegfallen dürfte (PVK 2016b, 104 f.). Die Zollausfälle werden in den Botschaften in allen Fällen als relativ gering beurteilt. Gelegentlich wird darauf hingewiesen, dass

Industriezölle in der Schweiz generell (d. h. auch ohne FHA) tief sind oder schon ganz abgeschafft wurden. Weiter gewährt die Schweiz Entwicklungsländern im Rahmen des Allgemeinen Präferenzsystems (APS; Zollpräferenzengesetz, SR 632.91) auch ohne FHA bereits einseitige Zollzugeständnisse.

Neben den Kosten, die durch Zollaufschläge entstehen, werden ab dem Jahr 2005 die (möglichen) personellen Auswirkungen der FHA auf den Bund thematisiert, die sich durch die steigende Zahl auszuhandelnder, umzusetzender und weiterzuentwickelnder Abkommen ergeben (PVK 2016b, 104 f.).

Im Vergleich zu anderen Politikfeldern fällt auf, dass bei den FHA häufiger mit Kosten-Nutzen-Überlegungen argumentiert wird. Im Falle der FHA weisen 20 der 23 (87 %) untersuchten Botschaften generelle Angaben zum volkswirtschaftlichen Kosten-Nutzen-Verhältnis der Abkommen auf. Bei den von der EFK analysierten Botschaften aus anderen Politikbereichen sind es nur deren 5 von 50 (10 %), die das Kosten-Nutzen-Verhältnis für den Bund oder die Volkswirtschaft thematisieren. In den Botschaften zu den FHA beschränken sich diese Aussagen jedoch auf zwei Aspekte. Einerseits wird der erwartete wirtschaftliche Nutzen für einzelne Unternehmen und die Volkswirtschaft insgesamt den Zollaufschlägen des Bundes gegenübergestellt. Andererseits werden neben dem volkswirtschaftlichen Nutzen in allen Botschaften standardmässig die Konzessionen im Bereich der Landwirtschaft thematisiert (PVK 2016b, 101, 105 f.).

In den Botschaften zu den neusten FHA mit den zentralamerikanischen Staaten (Bundesrat 2013a, 8057), China (Bundesrat 2013b, 8211) und Bosnien und Herzegowina (Bundesrat 2014, 1334 f.) wird zudem unter dem Titel «Auswirkungen auf Gesellschaft und Umwelt» darauf hingewiesen, dass das FHA in erster Linie ein Wirtschaftsabkommen sei, das sich positiv auf die Wettbewerbsfähigkeit in den beteiligten Ländern sowie auf die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen in diesen Ländern auswirken werde, obwohl wirtschaftliche Tätigkeiten immer Ressourcen und Arbeitskräfte benötigen und mit entsprechenden Auswirkungen auf Umwelt und Gesellschaft verbunden seien.

Generell lässt sich feststellen, dass die jeweiligen Kapitel in den Botschaften zu den «Auswirkungen» der FHA stark standardisiert sind und hauptsächlich die Entwicklung der Berichterstattung in den Botschaften des Bundesrates widerspiegeln, wie sie durch den Botschaftsleitfaden vorgegeben wird.

4.3 Informationen zu Partnerstaaten und Diskriminierungen

Wie in Kapitel 2 erläutert, sind gemäss Botschaftsleitfaden im Kapitel «Auswirkungen» die Konsequenzen aufzuzeigen, die *nicht in der primären Zielsetzung* der Vorlage liegen (Bundeskanzlei 2016, 20). Angaben zu den Auswirkungen in Bezug auf die primäre Zielsetzung der Vorlage sollen gemäss Botschaftsleitfaden

nicht im Kapitel «Auswirkungen», sondern im ersten Hauptkapitel der Botschaft (bei FHA in der Regel «Ausgangslage und Würdigung des Abkommens») gemacht werden.

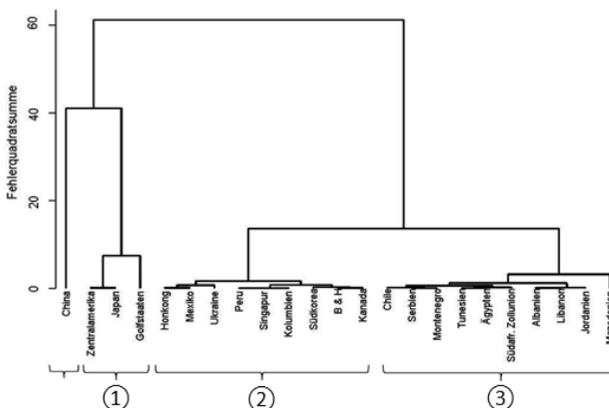
Es folgt deshalb eine vertiefte Analyse der Botschaften hinsichtlich der darin gemachten Aussagen über die Auswirkungen der FHA auf die wirtschaftlichen Beziehungen zu den Partnerstaaten sowie zur Frage der Beseitigung oder Verhinderung von Diskriminierungen von Schweizer Unternehmen in diesen Partnerstaaten. Es werden hierfür zuerst mit einer Clusteranalyse die Botschaften aufgrund ihrer Informationen zu den Partnerstaaten und zur Frage der Diskriminierung typologisiert. Anschliessend werden mögliche Erklärungsfaktoren für die unterschiedlichen Informationen zu den Partnerstaaten und zur Diskriminierungsfrage in den Botschaften statistisch überprüft.

4.3.1 Typen von Botschaften (Clusteranalyse)

Die Clusteranalyse zeigt, dass die Botschaften zu den FHA aufgrund der inhaltlichen Merkmale der untersuchten Informationen drei Gruppen bilden (Abbildung 1). Die erste Gruppe umfasst die neueren FHA mit den zentralamerikanischen Staaten (2013), den Golfstaaten (2012) sowie Japan (2009). Die zweite Gruppe beinhaltet die FHA mit Hongkong, Mexiko, der Ukraine, Peru, Singapur, Kolumbien, Südkorea, Bosnien und Herzegowina sowie Kanada. Die dritte Gruppe enthält die FHA mit Chile, Serbien, Montenegro, Tunesien, Ägypten, der Südafrikanischen Zollunion, Albanien, dem Libanon, Jordanien und Mazedonien. Keiner Gruppe zugeordnet werden kann das FHA mit China.

Abbildung 1:

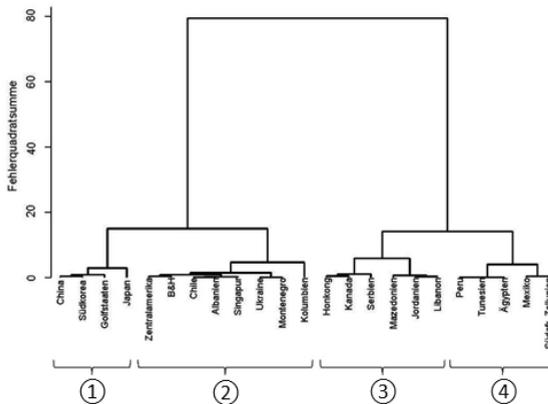
Gruppierung nach Aussagen zur wirtschaftlichen Bedeutung der Partnerstaaten



Anmerkung: Die Fehlerquadratsumme (y-Achse) ist ein durch das Ward-Verfahren berechnetes Distanzmass. Je höher die Fehlerquadratsumme, desto heterogener sind die zusammengeführten Cluster.

Die Abkommen der ersten und der zweiten Gruppe sind – mit Ausnahme Kanadas – allesamt FHA der «zweiten Generation», während die Abkommen der dritten Gruppe – mit Ausnahme Chiles – der «ersten Generation» angehören. Es lässt sich somit eine deutliche Dichotomie zwischen den Informationen über die wirtschaftliche Bedeutung der Partnerstaaten zwischen Abkommen der «ersten» und der «zweiten Generation» feststellen. Beschränkten sich FHA früher primär auf den Abbau von Zöllen und den Schutz der Rechte am geistigen Eigentum (Abkommen der «ersten Generation»), schliessen neuere FHA heute üblicherweise auch die Förderung von Investitionen, den erleichterten Zugang zu öffentlichen Beschaffungsmärkten und zunehmend auch den Dienstleistungshandel mit ein (Abkommen der «zweiten Generation»). Dieser Unterschied widerspiegelt sich deutlich in den in den Botschaften gemachten Angaben zum wirtschaftlichen Potenzial der jeweiligen Partnerstaaten.

Abbildung 2:
Gruppierung nach Aussagen zu bestehenden oder potenziellen Diskriminierungen



Anmerkung: Die Fehlerquadratsumme (y-Achse) ist ein durch das Ward-Verfahren berechnetes Distanzmass. Je höher die Fehlerquadratsumme, desto heterogener sind die zusammengeführten Cluster.

Eine solche Zweiteilung der Abkommen lässt sich auch bezüglich der aktuellen und potenziellen Diskriminierung feststellen, jedoch in abgeschwächter Form (Abbildung 2). Ausserdem sticht die erste Gruppe mit China, Südkorea, den Golfstaaten und Japan hervor. Einerseits handelt es sich aus Sicht der Schweiz hier um Staaten, die allesamt ein grosses wirtschaftliches Potenzial aufweisen. Andererseits nahm bei diesen FHA die Schweiz eine Vorreiterrolle ein, indem sie mit diesen Ländern vor der EU und den USA ein FHA abschloss.

4.3.2 Erklärende Faktoren zum Inhalt der Botschaften (statistische Analyse)

Wie systematisch die Zusammenhänge zwischen möglichen Erklärungsfaktoren und den Informationen zu den Partnerstaaten und zur Diskriminierungsfrage in den Botschaften sind, wird nun statistisch überprüft.

Für die Faktoren mit nur zwei möglichen Ausprägungen («erste» oder «zweite» Generation FHA; Schweiz als «Vorreiterin» oder «Nachzüglerin» beim Abkommensabschluss) zeigt ein t-Test, dass es signifikante Unterschiede zwischen den Botschaften gibt. Und zwar unterscheidet sich die durchschnittliche Zahl der Aussagen zur wirtschaftlichen Bedeutung sowie zur aktuellen oder potenziellen Diskriminierung deutlich zwischen Abkommen der «ersten» und «zweiten Generation» (Tabelle 2).

Tabelle 2: Einfluss von Abkommenstyp, Vorreiter/Nachzügler und regionalen Merkmalen (dichotom)

Informationstyp	Merkmale FHA		Differenz	Signifikanz (t-Test)
	1. Gen. FHA	2. Gen. FHA		
Wirtschaftliche Bedeutung Partnerstaat	6.22 (N=9)	10.79 (N=14)	-4.56	0.003**
Aktuelle oder potenzielle Diskriminierung	2.78 (N=9)	5.5 (N=14)	-2.72	0.000***
	Vorreiter	Nachzügler		
Wirtschaftliche Bedeutung Partnerstaat	10.08 (N=12)	7.82 (N=11)	2.27	0.16
Aktuelle oder potenzielle Diskriminierung	4.75 (N=12)	4.09 (N=11)	0.66	0.43
	Euromed	Übrige Staaten		
Wirtschaftliche Bedeutung Partnerstaat	6.5 (N=10)	10.92 (N=13)	-4.42	0.003**
Aktuelle oder potenzielle Diskriminierung	3.6 (N=10)	4 (N=17)	-1.48	0.067
	Asien	Übrige Staaten		
Wirtschaftliche Bedeutung Partnerstaat	12.67 (N=6)	7.71 (N=17)	4.96	0.004**
Aktuelle oder potenzielle Diskriminierung	5.67 (N=6)	4 (N=17)	1.67	0.067

Anmerkungen:

Die Werte zu den einzelnen Merkmalsausprägungen sind Mittelwerte.

N = Anzahl Fälle (Botschaften) in entsprechender Kategorie

Ist die Differenz in der Anzahl der Aussagen (Mittelwerte) statistisch signifikant, gibt es systematische Unterschiede zwischen den Botschaften hinsichtlich der betreffenden Unterscheidungsmerkmale.

Signifikanzniveau: * = 0.05, ** = 0.01, *** = 0.001

Der Vergleich der Mittelwerte der Anzahl Aussagen verdeutlicht zudem, dass die entsprechenden Informationen in den Botschaften zu Abkommen der «zweiten Generation» – aufgrund des umfassenderen Regelungsbereichs nicht überraschend – deutlich ausführlicher sind.

Bezüglich der Vorreiter-Nachzügler-Dichotomie liefert der t-Test keine eindeutigen Resultate. Die unterschiedliche Ausgangslage für die Schweiz bei der Aushandlung von FHA findet somit keinen signifikanten Niederschlag in den Informationen zur wirtschaftlichen Bedeutung des Partnerlandes oder zur aktuellen oder potenziellen Diskriminierung der Schweiz in den Partnerstaaten. Obwohl statistisch nicht signifikant, weist der Mittelwertvergleich jedoch darauf hin, dass bei FHA mit Schweizer Vorreiterrolle vermehrt auf die wirtschaftliche Bedeutung des Partnerstaates hingewiesen wird. Dies kann als Indiz dafür gesehen werden, dass der Erklärungs- und Informationsbedarf hinsichtlich der wirtschaftlichen Bedeutung des Partnerstaates umso wichtiger ist, je stärker die Schweiz eine offensive Freihandelspolitik verfolgt.

Überraschenderweise unterscheiden sich hingegen die Informationen zu Fragen der Diskriminierung nicht zwischen den Botschaften, unabhängig davon, ob die Schweiz mit dem Abschluss eines FHA eine Vorreiter- oder Nachzüglerrolle einnahm. Es wäre anzunehmen gewesen, dass sich die Informationen dazu deutlich unterscheiden, je nachdem, ob Schweizer Unternehmen gegenüber ihren internationalen Konkurrenten Wettbewerbsvorteile verschafft (Vorreiter) oder ob bestehende Wettbewerbsnachteile beseitigt werden sollen (Nachzügler).

Hinsichtlich geografischer Faktoren präsentiert sich ebenfalls ein uneinheitliches Bild. Einerseits unterscheiden sich die Botschaften zu den FHA mit Euromed-Staaten (Europa und Mittelmeerraum) als auch diejenigen mit asiatischen Ländern hinsichtlich der darin gemachten Angaben zum wirtschaftlichen Potenzial der Partnerstaaten signifikant von den übrigen Fällen. Möglicherweise liegt dieser Befund darin begründet, dass mit sieben der zehn Euromed-Staaten Abkommen der «ersten Generation» abgeschlossen wurden, während alle sechs asiatischen FHA Abkommen der «zweiten Generation» sind. Zudem wird diesen asiatischen Staaten ein besonders hohes wirtschaftliches Potenzial zugesprochen.

Andererseits verschwinden die Unterschiede zwischen den verschiedenen Regionen, wenn die Botschaften nicht bloss nach dichotomen Unterscheidungsmerkmalen gegliedert werden, sondern nach verschiedenen Weltregionen (Tabelle 3).

Tabelle 3: Bedeutung regionaler Merkmale (ANOVA)

Informationstyp	Region						Signifikanz (F-Test)
	EU&ZA	MO&A	OA&P	LA&K	NA	SA	
Wirtschaftliche Bedeutung Partnerstaat	6.66 (N=6)	9.2 (N=5)	11 (N=5)	9.8 (N=5)	9 (N=1)	8 (N=1)	0.613
Aktuelle oder potenzielle Diskriminierung	4.33 (N=6)	3.4 (N=5)	5.4 (N=5)	5.4 (N=5)	2 (N=1)	3 (N=1)	0.306

Anmerkungen:

Die Werte zu den einzelnen Merkmalsausprägungen sind Mittelwerte.

N = Anzahl Fälle (Botschaften) in entsprechender Kategorie

EU&ZA=Europa und Zentralasien; MO&A=Mittlerer Osten und nördliches Afrika; OA&P=Ostasien und Pazifik; LA&K=Lateinamerika und Karibik; NA=Nordamerika; SA=Subsahara-Afrika.

Signifikanzniveau: *=0.05, **=0.01, ***=0.001

Die wirtschaftliche Bedeutung des Partnerstaates stellt gemäss Aussenwirtschaftsstrategie des Bundesrates das wichtigste Kriterium zum Abschluss eines FHA dar. Es kann daher angenommen werden, dass es zwischen dem Aussenhandelsvolumen der Schweiz mit einem (potenziellen) Freihandelspartner und den in der betreffenden Botschaft gemachten Informationen einen Zusammenhang gibt. Diese Tendenz zeigt sich tatsächlich deutlich (Tabelle 4).

Tabelle 4: Bedeutung des Schweizer Exportvolumens (ANOVA)

Informationstyp	Exportvolumen				Signifikanz (F-Test)
	Gross	Eher gross	Eher klein	Klein	
Wirtschaftliche Bedeutung Partnerstaat	14 (N=4)	10 (N=4)	8.66 (N=6)	6.55 (N=9)	0.005**
Aktuelle oder potenzielle Diskriminierung	5.5 (N=4)	4.5 (N=4)	4.5 (N=6)	3.88 (N=9)	0.612

Anmerkungen:

Die Werte zu den einzelnen Merkmalsausprägungen sind Mittelwerte.

N=Anzahl Fälle (Botschaften) in entsprechender Kategorie

Signifikanzniveau: *=0.05, **=0.01, ***=0.001

Wird der Botschaftstyp in die Analyse einbezogen – d. h. die formalen Aspekte der Struktur der Botschaften wie in Abschnitt 4.1 erläutert –, so können für beide Informationstypen statistisch signifikante Unterschiede festgestellt werden (Tabelle 5). Indes fällt auf, dass die Botschaftstypen 2 und 5 (vgl. Typologie im Anhang) sowohl für die Informationen zu den Partnerstaaten als auch zur Diskriminierungsfrage die höchsten Mittelwerte aufweisen. Eine naheliegende Erklärung hierfür ist, dass es sich bei diesen beiden Typen um eigenständige Botschaften handelt und nicht um Botschaften als Teil des Berichts über die Aussenwirtschaftspolitik. Eigenständige Botschaften fallen in der Regel ausführlicher aus, als wenn sie als Teil des Berichts über die Aussenwirtschaftspolitik dem Parlament überwiesen werden.

Tabelle 5: Bedeutung des Botschaftstyps (ANOVA)

Informationstyp	Botschaftstyp					Signifikanz (F-Test)
	Typ 1	Typ 2	Typ 3	Typ 4	Typ 5	
Wirtschaftliche Bedeutung Partnerstaat	4 (N=2)	11.22 (N=9)	6.33 (N=3)	7.5 (N=6)	11.33 (N=3)	0.024**
Aktuelle oder potenzielle Diskriminierung	1.5 (N=2)	5.44 (N=9)	2.66 (N=3)	4 (N=6)	6 (N=3)	0.005**

Anmerkungen:

Die Werte zu den einzelnen Merkmalsausprägungen sind Mittelwerte.

N=Anzahl Fälle (Botschaften) in entsprechender Kategorie

Botschaftstyp gemäss Typologie im Anhang

Signifikanzniveau: * = 0.05, ** = 0.01, *** = 0.001

Die Analyse bestätigt damit die Vermutung, dass neben dem Abkommenstyp («erste» vs. «zweite Generation») vor allem die formale Ausgestaltung der Botschaften einen Einfluss darauf hat, in welchem Ausmass über die wirtschaftliche Bedeutung der Partnerstaaten und über Fragen der aktuellen oder potenziellen Diskriminierung informiert wird. Daneben zeigt es sich, dass die Informationen bei wirtschaftlich bedeutenderen Partnern ausführlicher sind – jedoch nur bezogen auf die Informationen zum wirtschaftlichen Potenzial der Partnerstaaten; bei den Informationen zur Diskriminierungsfrage lassen sich diesbezüglich keine signifikanten Unterschiede feststellen.

5 Diskussion

Die Analyse zeigt, dass die Informationen in den Botschaften zu den Auswirkungen der FHA generell wenig fallspezifisch sind, d. h. sich wenig auf das konkret vorliegende FHA beziehen, sondern weitgehend die zeitliche Entwicklung und die entsprechenden inhaltlichen Anforderungen abbilden, wie sie vom Botschaftsleitfaden vorgegeben sind. Im Vergleich mit der Untersuchung der EFK (2016) lässt sich in Bezug auf die FHA feststellen, dass die entsprechenden Botschaften deutlich weniger inhaltliche Varianz aufweisen und auch bezüglich Informationen zu den Auswirkungen stärker standardisiert sind.

Generell fällt beim Vergleich der Ergebnisse der beiden statistischen Analysen (t-Test und ANOVA) auf, dass es in den Botschaften zu den FHA einen bedeutenden Unterschied zwischen den Informationen zur wirtschaftlichen Bedeutung der Partnerstaaten einerseits und zur Frage der Diskriminierung andererseits gibt. Zur Frage der Diskriminierung gibt es zwischen den Botschaften nur bei zwei der getesteten Faktoren signifikante Unterschiede (erste oder zweite Generation FHA sowie Botschaftstyp), während sich die Informationen zur wirtschaftlichen Bedeutung der Partnerstaaten bei vier der getesteten Faktoren (erste oder zweite Generation FHA, Botschaftstyp, regionale Unterscheidung der Partnerländer, Bedeutung der Schweizer Exporte nach Partnerland) signifikant unterscheiden. Es zeigt sich, dass in Bezug auf die Problematik der aktuellen oder potenziellen Diskriminierung in den Botschaften in der Regel Standardsätze – oft mit identischem Wortlaut – verwendet werden, die zwar die generelle Problematik ansprechen, den konkreten Diskriminierungsfall jedoch nicht genauer schildern.

Insgesamt lässt sich feststellen, dass die Informationen zu den erwarteten Auswirkungen der FHA hauptsächlich die Bedeutung der aktuellen Wirtschaftsbeziehungen zu den betreffenden Partnerstaaten abbilden und davon die Bedeutung der entsprechenden FHA – hauptsächlich für die Schweizer Exportindustrie – abgeleitet wird. Indem die Analysen auf aktuellen Import- und Exportstatistiken beruhen, konzentrieren sie sich zwangsläufig auf die etablierten Exportbranchen. Branchen oder Produkte, die aufgrund bisheriger Handelsvolumina in der Schweizer Aussenhandelsstatistik nicht prominent erscheinen, finden wenig Beachtung.

Auf Seiten der Schweizer Importe werden in den Botschaften standardmässig die Auswirkungen auf die schweizerische Landwirtschaft thematisiert. Indem die Schweiz immer mehr auch FHA mit Partnerländern anstrebt, die selbst starke Exportinteressen verfolgen (China, Indien, Brasilien, allenfalls USA), rücken auch die Importe vermehrt in den Fokus der Freihandelsverhandlungen. Diese importseitigen Auswirkungen wurden in den bisherigen Botschaften zu FHA jedoch vergleichsweise wenig thematisiert. Es ist allerdings zu bedenken, dass die

Schweiz neben dem Landwirtschaftsbereich mit wenigen Ausnahmen generell schon tiefe oder keine Importzölle mehr erhebt.

Wird der Botschaftsleitfaden als Massstab für die Bewertung der Informationen zu den Auswirkungen beigezogen, so zeigt sich, dass die formalen Vorgaben in den Botschaften weitgehend eingehalten werden. Die jeweiligen Kapitel zu den «Auswirkungen» sind allerdings stark standardisiert und die darin gemachten Angaben unterscheiden sich nicht grundlegend von den Informationen, wie sie auch in Botschaften in anderen Politikbereichen enthalten sind. Wie schon von der EFK (2016, 70) festgestellt, fehlen auch zu den FHA oft die Daten, aufgrund deren sich die möglichen Auswirkungen quantifizieren liessen. Konkret wird dies in den Botschaften zu den FHA nur zu den erwarteten Zollaussfällen für den Bund systematisch gemacht.

Es wären hingegen systematischere und fallspezifischere Informationen zu Fragen der Diskriminierung möglich. Die Handelsvolumina zwischen der Schweiz und den betreffenden Partnerstaaten sowie diejenigen von wichtigen Konkurrenzländern der Schweiz (v. a. aus dem EU-Raum) wie auch die relevanten Zolltarife sind bekannt und werden verwaltungsintern auch analysiert (PVK 2016a). Aufgrund dieser Informationen liesse sich das konkrete Diskriminierungspotenzial für Schweizer Unternehmen berechnen und könnte in den Botschaften ebenfalls quantifiziert werden.

Ein weiterer Aspekt wird in den Botschaften zu den FHA beinahe gänzlich ausgeklammert: FHA werden durch die Unternehmen teilweise gar nicht oder nur partiell genutzt. Um in den Genuss der Freihandelsbestimmungen zu kommen, müssen die Unternehmen verschiedene administrative Anforderungen erfüllen (v. a. Erbringen von Ursprungsnachweisen), weshalb sie teilweise bewusst auf die Nutzung eines FHA verzichten (Schaub 2009). Es wäre deshalb wichtig, dass bei der Einschätzung des erwarteten Nutzens und der möglichen Kosten der FHA berücksichtigt wird, dass FHA vor allem in der Anfangsphase zum Teil wenig oder nur schlecht genutzt werden (Ziltener/Blind 2015).

Abgesehen von Fragen zur Nutzung sind die Auswirkungen von FHA auf die Handelsbeziehungen zwischen den betreffenden Ländern mit weiteren Unsicherheiten verbunden. So hängen beispielsweise die Nachfrage nach Produkten wie auch Investitionsentscheide von Unternehmen von einer Vielzahl von Faktoren ab, z. B. von der Konkurrenzfähigkeit der Produkte, vom Marktpotenzial im Partnerstaat oder von den Investitionsmöglichkeiten der Unternehmen. Auch dürfen Veränderungen in den Handelsströmen in einzelnen Sektoren sowie zwischen den Partnerstaaten insgesamt nicht direkt auf das Vorhandensein eines allfälligen FHA zurückgeführt werden, da auch verschiedene weitere Faktoren (z. B. die allgemeine Wirtschaftslage, Wechselkursschwankungen sowie weitere wirt-

schaftliche und politische Rahmenbedingungen) diese Handelsströme massgeblich beeinflussen können. Bei sozialen und ökologischen Auswirkungen, wo noch komplexere Wirkungsketten zu berücksichtigen sind, gibt es bei der Wirkungsbeurteilung noch viel grössere Unsicherheiten.

Eine bewährte Möglichkeit zur politischen Planung im Kontext von grossen Unsicherheiten sind Szenarien. Szenarien berücksichtigen verschiedene Einflussfaktoren und verknüpfen quantitative Daten mit qualitativen Informationen und erlauben so, verschiedene mögliche zukünftige Entwicklungen einzuschätzen (Konzendorf 2012). Eine im Auftrag des SECO durchgeführte Studie (Cottier et al. 2014) zu den möglichen Auswirkungen eines Handelsabkommens zwischen der EU und den USA (Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP) quantifizierte beispielsweise in drei Szenarien die möglichen volkswirtschaftlichen Auswirkungen. Wie das SECO (2014) bei der Veröffentlichung der Studie zurecht festhielt, sind die Studienresultate insgesamt mit grosser Vorsicht zu interpretieren. Sie enthalten jedoch Informationen über die mögliche Grössenordnung der Auswirkungen eines solchen Abkommens auf die Schweiz. Solche Informationen sind sowohl für Bundesrat und Verwaltung zur Führung der Schweizer Freihandelspolitik als auch für das Parlament zur Wahrnehmung seiner strategischen und gesetzgeberischen Funktion nützlich. Ein verstärkt auf Szenarien basierender Ansatz zur Einschätzung zumindest der wirtschaftlichen Auswirkungen von FHA in den Botschaften des Bundesrates an das Parlament wäre deshalb prüfenswert.

Christian Hirschi, Dr. phil., wissenschaftlicher Projektleiter, Parlamentarische Verwaltungskontrolle, Parlamentsdienste, Bern, christian.hirschi@parl.admin.ch

Anhang

Typologie der untersuchten Botschaften

Typ	FHA (Jahr)	Botschaft (Quelle)	EFTA / bilateral ¹	1./2. Gen. ²	Vorreiter / Nachzug ³	Inhaltliche Struktur Botschaft
1	Mazedonien (2001)	BBi 2001 969	EFTA	1. Gen.	Vorreiter	Botschaft Teil des Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik
	Jordanien (2002)	BBi 2002 1298	EFTA	1. Gen.	Gleichzeitig	Inhaltliche Struktur: <ul style="list-style-type: none"> – Allgemeiner Teil – Besonderer Teil – Legislaturplanung – Bezug zu anderen Instrumenten der Handelspolitik und Verhältnis zum europäischen Recht – Gültigkeit für das Fürstentum Liechtenstein – Veröffentlichung der Anhänge zum Abkommen – Verfassungsmässigkeit
2	Mexiko (2001)	BBi 2001 1850	EFTA	2. Gen.	Nachzug	Eigenständige Botschaft
	Singapur (2002)	BBi 2002 6701	EFTA	2. Gen.	Vorreiter	Inhaltliche Struktur: <ul style="list-style-type: none"> – Übersicht
	Chile (2003)	BBi 2003 7113	EFTA	2. Gen.	Gleichzeitig	– Ausgangslage und Würdigung des Abkommens
	Korea (2005)	BBi 2006 923	EFTA	2. Gen.	Vorreiter	– Wirtschaftslage und Aussenwirtschaftspolitik
	Japan (2009)	BBi 2009 2803	bilateral	2. Gen.	Vorreiter	Partnerstaat, Wirtschaftsbeziehungen der Schweiz mit Partnerstaat
	Kolumbien (2009)	BBi 2009 2353	EFTA	2. Gen.	Vorreiter	– Verhandlungsverlauf
	GCC (2009)	BBi 2009 7251	EFTA	2. Gen.	Vorreiter	– Inhalt des Freihandelsabkommens
	Peru (2010)	BBi 2010 6165	EFTA	2. Gen.	Vorreiter	– Inhalt des bilateralen Landwirtschaftsabkommens Schweiz-Partnerstaat
	Hongkong (2011)	BBi 2011 7865	EFTA	2. Gen.	Vorreiter	– Inkrafttreten
						– Finanzielle und personelle Auswirkungen für den Bund und die Kantone
					– Volkswirtschaftliche Auswirkungen	
					– Legislaturplanung	
					– Bezug zur WTO und Verhältnis zum europäischen Recht	
					– Geltung für das Fürstentum Liechtenstein	
					– Veröffentlichung der Anhänge zum FHA	
					– Verfassungsmässigkeit	
3	Libanon (2005)	BBi 2005 1235	EFTA	1. Gen.	Nachzug	Botschaft Teil des Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik
	Tunesien (2006)	BBi 2005 1783	EFTA	1. Gen.	Nachzug	Inhaltliche Struktur: <ul style="list-style-type: none"> – Übersicht – Wirtschaftliche Lage Partnerstaat, Wirtschaftsbeziehungen zwischen der Schweiz und Partnerstaat
	Ägypten (2008)	BBi 2008 951	EFTA	1. Gen.	Nachzug	– Verhandlungsverlauf
					– Inhalt des FHA	
					– Bilaterale Landwirtschaftsvereinbarung	
					– Inkrafttreten	
					– Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden	
					– Volkswirtschaftliche Auswirkungen	
					– Legislaturplanung	
					– Bezug zur WTO und Verhältnis zum europäischen Recht	
					– Gültigkeit für das Fürstentum Liechtenstein	
					– Veröffentlichung der Anhänge	
					– Verfassungsmässigkeit	

4	Südafrikanische Zollunion (2007)	BBI 2007 1003	EFTA	1. Gen.	Nachzug	Botschaft Teil des Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik Inhaltliche Struktur: – Übersicht – Wirtschaftslage Partnerstaat, wirtschaftliche Beziehungen zwischen der Schweiz und dem Land Partnerstaat – Verhandlungsverlauf – Inhalt des FHA – Landwirtschaftsabkommen zwischen der Schweiz und dem Partnerstaat – Inkrafttreten – Wirtschaftliche, finanzielle und personelle Auswirkungen – Verhältnis zur Legislaturplanung – Rechtliche Aspekte
	Kanada (2009)	BBI 2009 853	EFTA	1. Gen.	Vorreiter	
	Albanien (2010)	BBI 2010 603	EFTA	1. Gen.	Nachzug	
	Serbien (2010)	BBI 2010 741	EFTA	1. Gen.	Vorreiter	
	Ukraine (2011)	BBI 2011 1517	EFTA	2. Gen.	Nachzug	
	Montenegro (2012)	BBI 2012 955	EFTA	2. Gen.	Nachzug	
5	China (2013)	BBI 2013 8165	bilateral	2. Gen.	Vorreiter	Eigenständige Botschaft Inhaltliche Struktur: – Grundzüge der Vorlage – Wirtschaftslage Partnerstaat sowie Beziehungen der Schweiz mit Partnerstaat – Erläuterungen zu den Bestimmungen des Partnerstaat – Eventuell noch Kapitel zu weiteren Abkommen – Auswirkungen – Verhältnis zur Legislaturplanung und zu nationalen Strategien des Bundesrates – Rechtliche Aspekte
	Zentralamerikani sche Staaten (2013)	BBI 2013 8057	EFTA	2. Gen.	Nachzug	
	Bosnien und Herzegowina (2014) ⁴	BBI 2014 1309	EFTA	2. Gen.	Nachzug	

Anmerkungen:

- 1 FHA als EFTA-Abkommen oder bilateral abgeschlossen
- 2 FHA der «ersten» oder «zweiten Generation»
- 3 Schweiz zum Zeitpunkt des Abkommensabschlusses Vorreiter oder Nachzügler im Vergleich zur EU
- 4 Teil des Berichts zur Aussenwirtschaftspolitik 2013

Kriterien zur Erfassung von Informationen zu den primären Zielen von FHA

Kriterium	Erläuterung
<i>Allgemeine Angaben:</i>	
Anzahl Verhandlungsrunden	Anzahl Verhandlungsrunden FHA
Umfang	Anzahl codierte Seiten mit Informationen zu Zielen FHA
<i>Angaben zur formellen Qualität (wirtschaftliche Bedeutung der Partnerstaaten / gegenwärtige oder potenzielle Diskriminierung):</i>	
Umfang insgesamt	Umfang der Angaben zu Partnerstaaten / Diskriminierung insgesamt (Anzahl Zeilen)
Umfang gegenwärtige Bedeutung	Umfang der Angaben zur gegenwärtigen Bedeutung der Partnerstaaten (Anzahl Zeilen)
Umfang potenzielle Bedeutung	Umfang der Angaben zur potenziellen Bedeutung der Partnerstaaten (Anzahl Zeilen)
Umfang Diskriminierung	Umfang der Angaben zur gegenwärtigen Diskriminierung (bzw. Abwendung davon) (Anzahl Zeilen)
Umfang Diskriminierungspotenzial	Umfang der Angaben zum Diskriminierungspotenzial (bzw. Abwendung davon) (Anzahl Zeilen)
<i>Angaben zur substantiellen Qualität (wirtschaftliche Bedeutung Partnerstaaten / gegenwärtige oder potenzielle Diskriminierung):</i>	
Qualitative Aussagen	Anzahl qualitativer Aussagen zu Auswirkungen
Quantitative Aussagen	Anzahl quantitativer Aussagen zu Auswirkungen
Monetäre Aussagen	Anzahl monetärer Aussagen zu Auswirkungen
Nutzen	Anzahl Aussagen über Nutzen des FHA
Kosten	Anzahl Aussagen über Kosten des FHA
Kosten-Nutzen-Verhältnis	Anzahl Aussagen, die Kosten-Nutzen-Verhältnis betreffen

Anmerkungen

- 1 Ich danke Christoph Wellig und Ursula Walther für die Unterstützung bei der Datenanalyse.
- 2 Die Bestimmungen der WTO sehen den Abschluss von FHA ausdrücklich vor, um die Handelsbeziehungen zwischen Partnerstaaten auf präferenzzieller Basis zu vertiefen (Art. XXIV Abs. 4–10 GATT und Art. V GATS). Im Rahmen der WTO gelten FHA als sog. «präferenzzielle Handelsabkommen». Üblicherweise wird für präferenzzielle Handelsabkommen der Begriff «Freihandelsabkommen» verwendet, auch wenn ein vollständiger Abbau von Handelshemmnissen (also ein Freihandel) in der Regel nicht erreicht wird, sondern nur ein präferenzzieller (d.h. bevorzugter) Marktzugang für die beteiligten Partnerstaaten. Oft ist auch von «regionalen Freihandelsabkommen» oder «regionalen Integrationsabkommen» die Rede. Im vorliegenden Beitrag wird einheitlich der Begriff «Freihandelsabkommen» (FHA) verwendet.

Literaturverzeichnis

- Bergstrand, Jeffrey H. / Baier, Scott L., 2010, An Evaluation of Swiss Free Trade Agreements Using Matching Economics. *Aussenwirtschaft* 65(3): 239–250.
- Binswanger, Mathias, 2009, Globalisierung und Landwirtschaft: Mehr Wohlstand durch weniger Freihandel, Wien.
- Braunschweig, Thomas, 2009, Freihandelsabkommen in der Kritik: Wider die Zementierung struktureller Ungerechtigkeit. *Die Volkswirtschaft* 10/2009: 33.
- Bundeskanzlei, 2016, Botschaftsleitfaden: Leitfaden zum Verfassen von Botschaften des Bundesrates. 3., überarbeitete Ausgabe Januar 2012, Stand Juli 2016. www.bk.admin.ch > Dokumentation > Leitfaden für Botschaften des Bundesrates (Stand: 31. Juli 2017).
- Bundesrat, 2005, Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2004 sowie Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen vom 12. Januar 2005, BBl 2005 1089.
- Bundesrat, 2013a, Botschaft zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und den zentralamerikanischen Staaten (abgeschlossen mit Costa Rica und Panama) vom 4. September 2013, BBl 2013, 8057.
- Bundesrat, 2013b, Botschaft zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen der Schweiz und China sowie des Abkommens zwischen der Schweiz und China über die Zusammenarbeit in Arbeits- und Beschäftigungsfragen vom 4. September 2013, BBl 2013 8165.
- Bundesrat, 2014, Botschaft zur Genehmigung des Freihandelsabkommens zwischen den EFTA-Staaten und Bosnien und Herzegowina sowie des Landwirtschaftsabkommens zwischen der Schweiz und Bosnien und Herzegowina vom 15. Januar 2014, BBl 2014 1309.

- Bürgi Bonanomi, Elisabeth, 2017, Measuring Human Rights Impacts of Trade Agreements: Ideas for Improving Methodology, Comparing the EU's Sustainability Impact Assessment Practice and Methodology with Human Rights Impact Assessment Methodology, *Journal of Human Rights Practice* (in press).
- Bussmann, Werner, 2009, Die prospektive Evaluation und ihre Verfahren zur Prüfung von Erlassen. *LeGes*, H. 2, S. 175–189.
- Cottier, Thomas / Egger, Peter / Francois, Joseph / Manchin, Miriam / Shingal, Anirudh / Sieber-Gasser, Charlotte, 2014, Potential Impacts of EU–US Free Trade Agreement on the Swiss Economy and External Economic Relations. Studie im Auftrag des SECO, Juli 2014. Bern: World Trade Institute.
- Direktion für Völkerrecht, 2015, Praxisleitfaden Völkerrechtliche Verträge, Ausgabe 2015, Bern.
- Egger, Peter / Larch, Mario / Staub, Kevin E. / Winkelmann, Rainer, 2011, The Trade Effects of Endogenous Preferential Trade Agreements. *American Economic Journal: Economic Policy* 3(3): 113–143.
- Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), 2016, Prognosen in den Botschaften des Bundesrates: Evaluation der prospektiven Folgenabschätzungen von Gesetzesentwürfen, Bern.
- Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates (GPK-N), 2017, Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 4. Juli 2017.
- Hamilton, Lawrence C., 2013, *Statistics with Stata*. 8th edition, Cengage.
- Konzendorf, Gottfried, 2012, Die Zukunft evaluieren: Ansätze, Herausforderungen, Bedeutung. *LeGes*, H. 1, S. 17–30.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), 2016a, Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Bericht zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 26. Oktober 2016, Bern.
- Parlamentarische Verwaltungskontrolle (PVK), 2016b, Evaluation zu den Auswirkungen von Freihandelsabkommen, Materialien zum Bericht der Parlamentarischen Verwaltungskontrolle zuhanden der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates vom 26. Oktober 2016, Bern.
- Schaub, Matthias, 2009, Präferenzzielle Handelsabkommen in der Praxis: Herausforderungen bei der Umsetzung. *Die Volkswirtschaft* 10/2009: 16–19.
- Schmieg, Evita, 2014, Menschenrechte und Nachhaltigkeit in Freihandelsabkommen: Das Wirtschaftspartnerschaftsabkommen Cariforum-EU als Modell? *SWP-Aktuell* 26 (April 2014): 1–8.
- Senti, Richard, 2013, Regionale Freihandelsabkommen in zehn Lektionen, Zürich.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 2014, Handelsabkommen EU-USA (TTIP): Mögliche Auswirkungen auf die Schweiz, Medienmitteilung vom 10. Juli 2014.

Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), 2016, Wirtschaftliche Bedeutung der Freihandelsabkommen für die Schweiz: Fokus auf Partner ausserhalb der EU, Bern.

Stein, Petra / Vollnhals, Sven, 2011, Grundlagen clusteranalytischer Verfahren, Institut für Soziologie, Universität Duisburg-Essen.

World Trade Organization (WTO), 2017, Regional Trade Agreements Information System (RTA-IS), <http://wto.org> > trade topics > regional trade agreements > RTA database (Stand: 31. Juli 2017).

Ziltener, Patrick / Blind, Georg D., 2015, Switzerland's New Free Trade Agreements (FTA): Ex-ante Evaluations of the Saving Potential – Opportunities in Asia, Middle East and America for Swiss Exporters. Zürich: Switzerland Global Enterprise.

Résumé

Cette contribution étudie la manière dont les conséquences des accords de libre échange (ALE) sont examinées et évaluées dans les messages adressés par le Conseil fédéral au Parlement. Ces derniers ont été fortement standardisés conformément aux exigences de l'aide-mémoire sur la présentation des messages. Les conséquences attendues des ALE soumis à l'approbation du Parlement sont principalement évaluées sur un plan général et souvent sans lien avec les cas concrets. Notamment, la manière d'éviter ou de supprimer les discriminations d'entreprises suisses sur les marchés étrangers n'est pas examinée sur la base de cas concrets. Comme il est souvent difficile de quantifier les conséquences des ALE et que l'évolution future des relations commerciales est forcément très incertaine, il serait bon d'étudier le moyen de fonder davantage sur des scénarios l'appréciation des conséquences dans les messages.